

Opponensi vélemény

Dr. Bándi Gyula: „A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai” c. MTA doktori értekezéséről

1. A fenntarthatóság/fenntartható fejlődés azon kifejezések egyike, amely rendkívül gyorsan elérte az *acquis* státusát nemcsak a tudomány különböző területein, a jogtudományt is ide értve, hanem nemzetközi, európai integrációs és nemzeti cselekvési programokban, sőt – megvalósításának céljából – különböző módokon és hatékonysággal beépült mind a nemzetközi jogba, mind az Európai Unió jogába és a nemzeti jogrendszerekbe. Minek köszönhető, mivel magyarázható e meglepő siker annak tudatában, hogy sem a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés pontos tartalma, még kevésbé határai és következményei nem tisztázottak? E kérdéshez kapcsolódóan az is felmerülhet, hogy e kulcsszónak mi lehet a jövője?

E rövid bevezető alapján aligha lehet kétséges az, hogy Bándi Gyula prof. – korábbi munkáira támaszkodva és azokat továbbfejlesztve – olyan témát dolgozott fel, amelynek időszerűsége és jelentősége nem szorul bizonyításra. E megállapításhoz még az is hozzáteendő, hogy – legalább is a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés jogi következményeinek számbavételében és kidolgozásában – úttörő jellegű a magyar jogtudományban.

2. Az értekezés általános értékelése előtt szükségesnek tűnik három önkritikus megjegyzést előre bocsátani:

a) Az opponens csak áttételesen találkozott a fenntartható fejlődés kérdéskörével az 1992. évi riói „Környezet és fejlődés” világkonferencia nemzetközi jogi következményeit értékelő tanulmányokon keresztül, így megemlíteném W. Lang (Sustainable Development and International Law / Graham - Trottman 1995) vagy L. Campiglia (The Environment after Rio: International Law and Economics / Graham - Trottman 1995) szerkesztésében megjelent köteteket, a RECIEL c. folyóirat 1994. évi 4. számát, illetve Stephan Doumbé-Billé (IUCN környezetjogi bizottsága tagjának tanulmányát. (Droit international et développement durable. in M. Prieur et C. Lambrechts (dir.) Les Hommes et l'environnement/Mankind and the Environment. Etudes en hommage à A. Kiss. / Editions Frison-Roche, Paris 1998/245-268.o.) végül N. Schrijver előadását a hágai nemzetközi Jogi Akadémián (The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and States. RCADI, vol. 329 (2007) 217-412.o.)

b) Az értekezés a fenntartható fejlődés vizsgálatában – érthetően és védhető módon – az Európai Uniót, annak primér és szekunder jogát, cselekvési programját és bírói gyakorlatát állítja előtérbe, amelyről részletes áttekintést ad. Az opponensnek ugyan fel kellett hagynia az Európa-joggal kapcsolatos *splendid isolation* követésével, de semmiképpen sem érezheti magát e terület, különösen az EU környezeti politikája és joga avatott szakértőjének, ami a

fortiori extrapolálható a belső jog releváns szegmenseire is. Ezen helyzetértékelésből következik az opponensi vélemény egyoldalúsága: a nemzetközi jogi szempontok előtérbe állítása.

c) Az értekezés – a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés komplexitásának bemutatása után – annak jogi szempontjaival, azaz jogi következményeivel foglalkozik részletesen. Elismerve a jogi megközelítések különbözőségének létjogosultságát, legyen az természetjogi és más axiológiai vagy szociológiai, stb. természetű, az értékelés meghatározó szempontjai – megítélésem szerint – elődegesen e következmények **jelenléte** lehet a **pozitív jogban**.

3. Bándi professzor nehéz feladat megoldására vállalkozott. A fenntarthatóság/fenntartható fejlődés nemcsak olyan összetett, kölcsönös függőséget magába foglaló téma, amelynek csak egyik eleme tartozik a jog világához, hanem ez utóbbi is három különböző – elkülöníthető vagy elkülönítendő - síkon jelenik meg, amelyek közül az első helyre a nemzetközi jogot, az e kategóriát létrehozó területet kell helyezni, ahonnan kisugárzott, áttevődött mind az Európai-jogba, mind a belső jog megoldásaiba, illetve az erre irányuló törekvésekbe. A terület komplexitásának megfelelő interdiszciplinaritás követelményének az értekezés kellően megfelel.

A *prima facie* nehéz vállalkozás megvalósítása általában sikeresnek minősíthető. Kellő iránymutatást nyújt a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés problémáinak útvesztőiben, az olvasó számos információt szerezhet, a lehetséges összefüggések felvázolása a korábbi értelmezések áttekintésére, újragondolására ösztönöz. Bár az értekezés a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés általános értelmezéséből indul ki, ebből logikusan jut el a lehetséges jogi tartalomig. Ugyanakkor mindkét részben az induktív módszert alkalmazza: különböző szakértői anyagokból indul ki, majd sorra veszi a releváns dokumentumokat, a különböző jogszabályi megoldásokat, a bírói gyakorlatot és a jogtudomány egyes képviselőinek álláspontját. Az *in concreto* sikeres megoldások közül különösen kiemelném a reziliencia kategóriájának kidolgozását, a katolikus Egyház szociális tanítására épülő etikai háttér összefoglalását, illetve a környezethez való emberi jogra és az elővigyázatosság értelmezésére vonatkozó jogesetek bemutatását. Az előzőek még azzal is kiegészíthetők, hogy a szerző a legújabb dokumentumokat és a legfrissebb szakirodalmat is felhasználja munkájában, amellyel viszonylag pontos értelmezését adja a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés mai állapotának.

4. Az **opponens feladataira** rátérve, megjegyzéseim két csoportba oszthatók: vannak olyan kérdések, ahol egyetértve Bándi professzor kiindulópontjával, gondolatmenetével, sőt általában ennek eredményével is, további kiegészítéseket, árnyaltabb megközelítést vagy a következtetések részleges újragondolását javasolnám. Vannak továbbá olyan területek is, ahol személyesen nem oszthatom a szerző véleményét, ami azonban az értekezés tudományos értékét is bizonyíthatja, mert a problémák továbbgondolására ösztönöz.

Az első csoportba tartoznak a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés mibenlétére, általános értelmezésére, továbbá tartalmára, azaz annak három dimenziójára, pillérére vonatkozó megjegyzések, végül az e kategória jogi aspektusait érintő glosszák.

A második csoportba pedig – a szubszidiaritás kérdésének *per tangentem* felvetése mellett – a környezethez való jog mint emberi jog elismerésének és ennek lehetséges korolláriumai, illetve az elővigyázatosság elvének értelmezésével foglalkozom.

5. Megjegyzések a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés mibenlétéhez, általános értelmezéséhez.

Az értekezés abból indul ki, hogy a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés fogalma vagy koncepciója bizonytalan (18.o.), nem egyértelmű (154.o.), nincs pontos tartalma, ezért azon tartalmi összetevőin keresztül lehet közelítő szabotossággal meghatározni, amelyeket az e tárgyban született dokumentumok megfogalmaztak. E kiindulópont helyességét elfogadva talán érdemes lehet a fogalom vagy koncepció jelentését tovább elemezni természetének tisztázása érdekében.

A fenntartható fejlődés sokarcúságát mutatja a *terminus technicus*-ok változatossága: a nemzetközi környezetvédelmi szerződések vagy az 1994. évi világkereskedelmi szerződés (1998.IX.tv.) preambulumi megvalósítandó **célként** vagy az együttműködés **tárgyaként** jelölik meg (ld. az 1999. évi víz és egészség jegyzőkönyvben, a Maputóban 2003-ban elfogadott afrikai természetvédelmi egyezményben ill. a 2003-ban Kijevben elfogadott Kárpátok egyezményben), amely megoldás azonnal felveti e kifejezések jogi értékének problémáját, másképp a preambulumba foglaltak és a nemzetközi kötelezettségek viszonyát. Az 1992. évi Riói Nyilatkozat pedig elvként határozza meg és valójában erről van szó a fenntartható fejlődés tartalmi elemeit kibontó dokumentumokban is, pl. az ILA 2002. évi Új Delhi Nyilatkozatában. A kép teljessége érdekében megemlíthető, hogy a fenntartható fejlődést nevezik még a „víziónak” (az 1999. évi Rajna védelmi egyezmény preambulumban – JO L 289/31/16.11.2000./) „szimbólumnak” (Doubé-Billé i.m. 250.o.) vagy „panacea”-nak is (M. Bedjaoui: L’ humanité en quête de paix et de développement. RCDI, tomes 324-325/2006/).

A különböző nemzetközi dokumentumokban előforduló *terminus technicus*-sok számbavételénél fontosabbnak tűnik annak meghatározása, hogy a fenntartható fejlődés **lényegileg mely területhez köthető**. Nyilvánvalóan nem mellőzhetők közgazdasági – (ld. a gazdaság növekedés és annak a GDP-vel történő – kifogásolható mérése) vagy szociológiai vonatkozásai, sőt a bennrejlő paradigma-váltás követelménye, amelyre a Riói Nyilatkozat 8. elve *expressis verbis* utal, filozófiai-etikai szinthez vezethet. Nyilvánvaló ökológiai eredete, meghatározottsága is. (21.o.; 271.o.)

Az előbbieket megalapozottsága ellenére a fenntartható fejlődés a **nemzetközi politika által kialakított és nemzetközi jogi dokumentumokban tükröződő** fogalom vagy koncepció. E következtetés nemcsak azzal bizonyítható, hogy a fenntartható fejlődés koncepcióját bevezető Brundtland bizottságot az ENSZ Közgyűlésének határozata hozta létre, hanem a *fortiori* azzal, hogy ennek segítségével tettek kísérletet különböző politikai **törekvések**

harmonizációjára. A fejlett országok az 1960-as évektől – különböző tényezők hatására – felismerték a természeti környezet, az ökológiai rendszerek védelmének, az erőforrások racionális hasznosításának szükségességét. Bár az 1972. évi stockholmi környezeti (*sic!*) konferenciát még a hidegháborús politikai szembenállás uralta, annak ideológiai vetületével: a környezeti problémák rendszerspecifikussá minősítésével. (ld. Hungarian Reply, Appendix 3: COMECON and the Ideological Neutrality of the Project (120-140.o.), de megjelent a „Dél” a fejlődő országok hangja is abban a jelszóban, hogy a legnagyobb környezetszennyezés a szegénység (Indira Gandhi). Az 1970-es és 1980-as évek a fejlődő országok politikai és jogi törekvéseinek expanzióját mutatják, amit különböző közgyűlési határozatok jeleznek: nyilatkozat az új nemzetközi gazdasági rendről, az államok gazdasági jogainak chartája (1974) és a deklaráció a fejlődés jogáról (1986). E folyamat további elemekkel is kiegészíthető, különösen az 1982. évi tengerjogi egyezményrel, az „óceánok alkotmányával”, amelynek bizonyos intézményei, pl. az „emberiség közös öröksége” fogalom integrálódtak a fenntartható fejlődés jogába. A Nyugat és a Dél törekvéseit összhangba kellett hozni: ez vezetett a fenntartható fejlődés koncepciójának elfogadásához, amelyben a dolog természete szerint lehettek hátsó gondolatok is, ami indokolhatja a „szirénhang” minősítést is. (M. Pallemmaerts: International Environmental Law from Stockholm to Rio Declaration: Back to the Future? in Ph. Sands (ed.): Greening International Law /London, 1993/ p.2.).

A fenntartható fejlődés mint politikai kategória kialakulása és konszolidációja szükségképpen nemzetközi jogi következményekkel is járt, amelyre alkalmazható a Nemzetközi Jogi Intézet 1983. évi Cambridge-i határozatának alapgondolata, amely szerint léteznek jogi hatállyal bíró és ilyentől megfosztott nemzetközi szövegek, de ez utóbbiaknak is vannak jogi következményei és a kétféle természetű szövegek ugyanazon dokumentumban keveredhetnek is. A politikai és jogi kategóriák közötti különbséget azonban hangsúlyozni kell, összhangban a releváns dokumentumok, így az ILA Új Delhi Nyilatkozata formulájával, amely a fenntartható fejlődésre vonatkozó nemzetközi jogi elvek megfogalmazására vállalkozott és amit a Riói Nyilatkozat 27. elve szerint fejleszteni kell.

A fenntartható fejlődés lényegét - **jogi megközelítésében** - logikailag először ezen nemzetközi jogi elvek tisztázásával kell kezdeni. Ezután vizsgálendő ezek inkorporációja a nemzeti jogrendszerekbe és az Európa jogba, amit különösen indokoltá tehet az a tény, hogy a határokon áttérjedő környezeti hatások háttérbe szorulásának következményeként az egyes államokon belül megoldandó feladatok megoldása került előtérbe. Ez utóbbi kiolvasható a 2002. évi Johhannensburgban elfogadott rövid nyilatkozatból. Másképpen fogalmazva: az Európa jog és a belső jog szerepe messze meghaladja a feltételezett nemzetközi kötelezettségek végrehajtásának biztosítását, ami felerősítheti a „regiszter-váltásból” eleve adódó eltéréseket, az eltávolodást vagy önállósodást az eredeti nemzetközi politikai-jogi kategóriától.

Bándi professzor részletesen bemutatta a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos EU politikákat és jogot, külön kiemelve a bírói gyakorlatot (86. és köv. o.), amihez nehéz lenne valamit hozzátenni. A belső jog szempontjából vizsgálatát a magyar jogrendszerre, és ezen belül is a környezethez való jog biztosítására korlátozta. (187-200.o.). Ez utóbbi

vonatkozásában árnyalhatná és gazdagíthatná az elemzést néhány más nemzeti jogrendszer megoldásainak bemutatása. Pl. említhető lehetne a német alaptörvény 20/a §-a (az élet természeti alapjainak védelméről) vagy a francia alkotmánytörvény is (Loi Constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement).

Az előző megjegyzések figyelembe vételével a **fenntartható fejlődésre vonatkozó nemzetközi joggal** kapcsolatban fogalmaznék meg néhány kérdést: mely elemei minősülnek *de iure condito* nemzetközi jogi normáknak és melyek tartoznak a *soft law* kategóriájába? Az egyes elvek mennyiben kötődnek speciálisan a fenntartható fejlődés megvalósításához illetve mennyiben általános jellegűek? Milyen következménye lehet a politikai és jogi normák keveredésének, tekintettel a két terület alapvetően különböző sajátosságaira, mint azt Tanaka bíró egyértelműen megfogalmazta különvéleményében? (1966. évi ítélet a délnyugat-afrikai ügyben. CIJ. Rec. 1966.p.367.)

A fenntartható fejlődés nemzetközi jogi normái státusának bizonytalanságára – az előzőekben említett kérdések mellett – további körülmények is utalnak. Az értekezés említi az ILA 2012. évi – az Új Delhi Deklarációt megerősítő - határozatát (55.o.), amely annak gyakorlati megvalósítása érdekében egyrészt kimondja, hogy a nemzetközi egyezményeket és szabályokat (mit jelent ez utóbbi?) a fenntartható fejlődés fényében kell értelmezni, majd meglepő fordulattal kimondja: „ellenkező esetben a *jus cogens* követelménye sérül.” Érdekes lenne e meglepő állítás jelentésének tisztázása.

A fenntartható fejlődés nemzetközi jogi státusának ambivalenciájára utal egy további megállapítás is. Az értekezés – követve az ILA Új Delhi Deklarációját (4. elv) a „számonkérhetőség” kategóriáját használja (143-144.o., 243.o.), ami egyrészt jogilag nehezen értelmezhető, másrészt – és ez a fontosabb - mellőzi a jog korolláriumának, azaz a jogi felelősségnek, ebben az esetben a nemzetközi jogi felelősség lehetőségének említését. Figyelemre méltó az, hogy a természeti erőforrások feletti szuverenitás és a károkozás tilalma (*no harm rule*), illetve a „megosztott” természeti erőforrások ésszerű és méltányos hasznosítása a lábjegyzetekbe szorul (160.o. 316. jegyzet), továbbá elmarad a két elv viszonyának nyilvánvalóan nem könnyű tisztázása. E kifogásokat részben ellensúlyozza az, hogy az értekezés kitér az EU környezeti felelősség direktívájára (230-231.o.), ami talán mélyebb értelmezést érdemelt volna.

6. Megjegyzések a fenntartható fejlődés fő összetevőivel kapcsolatban

Az értekezés a fenntartható fejlődés fogalmában és politikai – nemzetközi jogi megfogalmazásaiban lényegében három alapvető összetevőt vagy – ahogy nevezi – három pillért identifikál öt fontos dokumentum elemzésének alapján: nevezetesen a környezetvédelmet, a gazdasági növekedést és a társadalmi fejlődést. A három pillérre vonatkozó glosszák előtt egy előzetes megjegyzés fontos lehet. A kiindulópontot jelentő dokumentumok, nevezetesen az ENSZ szakértői jelentése, a Bős-Nagymaros ítélet és Veeramantry bíró egyéni véleménye, az EU tanulmány vagy Decleris anyag, az ILA Új Delhi Nyilatkozata a fenntartható fejlődés nemzetközi jogi elveiről, illetve az IUCN kódex-tervezete nem kétségesen különböző természetű dokumentumok, továbbá ezeken kívül másokat is

figyelembe lehetne venni, pl. a RECIEL-ben publikált összefoglalót. Az ekvivalencia hiánya ellenére a dokumentumok meglepő összhangot mutatnak a fenntartható fejlődés tartalma tekintetében, tehát konszenzusról beszélhetünk a három fő elemmel kapcsolatban. E tényt figyelembe véve elégségesnek tűnik rövid kiegészítéseket tenni a Bős-Nagymaros ítélethez és az ILA deklarációjához.

a) A Nemzetközi Bíróság **1997. évi ítéletének** a fenntartható fejlődésre vonatkozó része (140.§) legfeljebb *obiter dicta*-nak tekinthető, amelyeket a Feleknek – az ítélet végrehajtására irányuló tárgyalásain – figyelembe kell venni. E jelleget alátámasztja az a tény, hogy Veermantry bíró egyéni véleménye elsősorban ebben a vonatkozásban kívánja a Bíróság álláspontját elmélyíteni. A magyar fél (és a környezetvédők) várakozásával ellentétben a Bíróság a nemzetközi környezetvédelmi jog új és ennél fogva bizonytalan területével szemben a nemzetközi jog olyan tradicionális szabályaira építette döntését, mint a nemzetközi szerződések joga vagy a nemzetközi felelősség intézménye (Ld. Herczegh Géza: Bős-Nagymaros *in*. Peres örökségünk. Magyar Szemle Könyvek, 2005. 240-241.o.)

b) A fenntartható fejlődésre vonatkozó nemzetközi jogi elvekről szóló **ILA deklarációról** szólva először azt kell kiemelni, hogy egyértelműen tudományos álláspontról, a „jogtudósok tanításáról” (ld. a Nemzetközi Bíróság statútuma 38/1. cikkének d/ pontját) van szó, amely – feltehetően nem véletlenül – ambivalens ezen elvek nemzetközi jogi státusában, ami a dolog természete szerint nem zárja ki azt, hogy egyes elvek vagy azok bizonyos elemei ne tartozhatnának a nemzetközi jog *de iure condito* szabályaihoz. Pl. 1. elve – kisebb módosítással – megismétli azt az általánosan elfogadott elvet (ld. az 1972. évi stockholmi deklaráció 21. elvét, az 1992. évi riói nyilatkozat 2. elvét vagy az 1982. évi tengerjogi egyezmény 193. és 194. cikkeit), amely szerint a természeti erőforrások kiaknázása szabadságának korolláriuma a határon túli környezeti károk megelőzésének, csökkentésének feladata, e nyilvánvaló ellentmondás feloldásának kísérlete nélkül. Az ILA elvek ambivalenciájának problémájára visszatérve meg kell említeni e tudós társaság 2004. évi *Berlin-Rules*-át (Berlin Rules on Water Resources), amely jelentős részben a fenntartható fejlődés elveit adaptálja a vízi erőforrások hasznosítására és védelmére. (vö. egyes fogalom meghatározásoknál, a fenntarthatóságról szóló 7. cikkben, a vízhez való jog elemeit tartalmazó 17. cikkben, az elővigyázatosságot mint megközelítést kimondó 23. cikkben vagy a rendkívüli helyzetekre adandó válaszokat szabályozó 32. cikkben). A fenntartható fejlődésnek a Berlin Rules-ben való nyilvánvaló jelentésénél fontosabbnak tűnik az a tény, hogy – az ILA tradíciójától eltérően – a bizottsági jelentéshez különvéleményt csatoltak és elmaradt a kommentár hivatalos tárgyalása is, ami jelezheti az ezzel kapcsolatos konszenzus hiányát.



Rátérve a **fenntartható fejlődés tartalmi összetevőire**, két kérdés vetődik fel: először az, hogy hogyan határozható meg kölcsönös viszonyuk, másodikként pedig az, hogy ez mennyiben érinti a környezetvédelem eddig elért státusát.

a) Az alapkérdés úgy fogalmazható meg, hogy a három tartalmi tényező integrációja létrehozott-e legalább korlátozott egyensúlyt vagy ellenkezőleg: e viszony – a Meadowstól származó(150.o.) - *oximoron*ként, azaz jelentős feszültségekkel terhes, sőt kibékíthetetlen ellentétként fogható fel. A válasz előtt vizsgálni kell az egyes pilléreket, ebben az összefüggésben elsődlegesen a gazdasági növekedést.

A gazdasági növekedés értékelésénél hiányzik a **világkereskedelem** aspektusa, holott erről a Riói Deklaráció kifejezetten rendelkezett (12. elv a nyílt nemzetközi gazdasági rendszer létrehozásáról) és amire a Marrakes-i szerződés preambuluma is utalt. A kereskedelem szabadsága elsősorban az egyoldalú lépések, az un. „zöld protekcionizmus” ellen irányul, azonban ezt a pratori jog: a vitarendezési testület döntéseivel – a XX. cikkben rejlő kivételek és a derogációk segítségével – a környezetvédelem céljából jelentősen enyhítette. A beruházásvédelmet szabályozó nemzetközi egyezmények és az ICSID-re e megállapítás kevésbé vonatkoztatható. Már az eddigiek is jelzik a feszültségek, az ellentétes interferenciák lehetőségét. A három összetevő közti feszültséget a dolog természete szerint tovább fokozhatja az a körülmény, hogy a harmonizációjukra irányuló törekvések mely szinten valósulnak meg: a nemzetközi jogi szintjén, az Európa jogban vagy a nemzeti jogrendszerek keretében.

b) A folyamat egészét tekintve ugyanakkor nyilvánvaló a környezet megóvásához és védelméhez fűződő érdek fokozatos térvesztése. Ebben az összefogásban elég arra utalni, hogy míg 1972-ben Stockholmban csak környezetvédelemről volt szó, 1992-ben Rióban egyesítették a környezetvédelmet a fejlődéssel, majd 2002-ben Johannesburgban a gazdasági növekedést kiegészítették a társadalmi fejlődés követelményével. Bár igaz az, hogy ez utóbbinak vannak környezetvédelmi vonatkozásai, matematikailag az mondható, hogy a környezetvédelem súlya a fenntartható fejlődés egészében általánosságban egyharmadra csökkent. E képletet tovább bonyolíthatja, hogy a fenntartható fejlődés politikai – jogi kategóriája mögötti tényleges viszonyok megváltozhattak, amelynek alapján nem túlzás L. Krämernek az EU 7. környezeti cselekvési programjáról megfogalmazott pesszimista véleménye.

<http://www.clientearth.org/environmentalthinking/environmental-thinking-publications/the-commission-proposal-for-a-7th-eu-environmental-action-programme-2091>

/visited:28.11.2013/) Az előbbi következtetés nyilván kevésbé érintheti a hatályban lévő környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések alkalmazását vagy a releváns belső jogi rendelkezések hatályosulását.

7. Az értekezés B/ részéhez

Bándi professzor az értekezés e részében a fenntarthatósággal összefüggő egyes jogi területeket elemzi az előzőekben említett 5 dokumentum és a jogtudomány nézetei (146-163.o.) alapján. A kiválasztott területek közül – a szubszidiaritás kérdésének rövid érintésén kívül – két területtel kapcsolatban fogalmaznék meg eltérő gondolatokat. Ezek a környezethez való jog mind emberi jog problémaköre, illetve az elővigyázatosság kérdése.

A **szubszidiaritás** – mint az értekezés megállapítja – az európai integráció egyik legfontosabb alapelve (213.o.). Ezen értelmezés logikus folyamánként részletesen foglalkozik a szubszidiaritás megfogalmazásával az elsődleges jogban és alkalmazásával a bírói gyakorlatban, továbbá ez utóbbi összefüggésben az arányosság követelményével. Az igazsághoz tartozik és ezért hozzá kell tenni azt, hogy a szerző – az Egyház szociális tanítására, továbbá tudományos nézetekre támaszkodva – a szubszidiaritást alapvető társadalomszervezési és államszervezési elvnek tekinti minden szinten, (217.o.) továbbá összefüggésbe hozza az emberi jogokkal is (216.o.). Miután ez utóbbi témára a következőkben térek ki, ebben az összefüggésben csak a szubszidiaritásnak mint elvnek vagy követelménynek a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog szintjén történő értelmezéséhez tennék hozzá néhány szempont, ami azért is indokolt, mert a fenntartható fejlődés elsődlegesen nemzetközi politikai és nemzetközi jogi kategória, amelyet azután átvett az Európa jog és a nemzeti jogrendszerek. Nézetem szerint ezen az elsődleges szinten a szubszidiaritás nem vagy nehezen értelmezhető. A nemzetközi kapcsolatok fő – bár természetesen nem egyenlő súlyú – szereplői az államok, amelyek egyben a nemzetközi jog elsődleges alanyai. Lehetséges-e a döntési szintek tagolása ebben a vonatkozásban? A Nemzetközi Bíróság egyik legutóbbi ítéletében (*Immunité juridictionnelle de L'Etat /Allemagne c. Italie/2012/*) megerősítette ezt az államcentrikus szemléletet: a szuverén egyenlőséget az államközi kapcsolatok alapelvének minősítve (57.§). A szubszidiaritásnak helyet biztosító megközelítés egyrészt feltételezné egy valóságos nemzetközi közösség létezését, másrészt – és ez a fontosabb! – meggyengítené az államok nemzetközi jogalkotói és jogalkalmazói státusát. Természetesen nem vitatható az, hogy az előbb említett folyamatokban más szereplők is részt vehetnek, amiben ugyanakkor nehéz a szubszidiaritás ismérveit identifikálni.

8. A környezethez való jog mint emberi jog

A fenntartható fejlődésben – mint azt pl. az ILA Új Delhi Nyilatkozata is kimondja – az emberi jogok biztosítása központi kérdés. E kiindulópontból logikusan következik az, hogy az értekezés részletesen foglalkozik ennek elvi alapjaival és ebben a körben érinti a generációk közötti és a generáción belüli méltányosságot (165-168.o.), majd azt vizsgálja, hogy hogyan és mennyiben van jelen a környezethez való jog az univerzális és európai emberi jog dokumentumokban, (ebben a vonatkozásban az amerikai- és afrikai rendszert is említeni lehetne!) majd a magyar alkotmányban ill. alaptörvényben és az AB gyakorlatában. Külön kiemelendő az EJEB ítéleteinek bemutatása, amelyet talán bővíteni lehetne – magyar vonatkozására tekintettel is – a Tatar ügygel.

A továbbiakban azokkal a kérdésekkel foglalkozom, ahol részletesebb, mélyebb elemzést vártam volna, illetve ahol fenntartásaim vannak.

a) A fenntartható fejlődés három pillére közül az emberi jogok biztosítása leginkább a szociális fejlődéshez vagy társadalmi haladáshoz kapcsolódik. Könnyen belátható az, hogy ez utóbbi fogalomnak szélesebb jelentése van, nemcsak az emberi jogok, ezen belül a környezethez való jog biztosítását és a kétféle generációs méltányosság megvalósítását

jelenti, hanem vannak, lehetnek egyéb tartalmi elemei is. Készséggel elfogadható az, hogy ez utóbbiak pl. az életminőség, a boldogság, stb. nehezen megragadható, értelmezhető fogalmak.

b) Nem tűnik meggyőzőnek a **generációk közti és a generációkon belüli méltányosság** kifejtése. Egyrészt elmaradt a „méltányosság” fogalmának értelmezése, holott pl. a Nemzetközi Bíróság több ítéletében tisztázta a méltányosság különböző jelentéseit, amivel pontosította a jog és az igazságosság-méltányosság viszonyát. Az előbbinél fontosabb lehet a kétféle méltányosság tartalmának közelítő meghatározása. Megjegyezném, hogy a generációk közötti méltányosság elveinek megállapítására történt már kísérlet (1988 Goa Guidelines on International Equity- 27 ILM/July 1988/1108; szövegét ld. E. –B. Weiss: In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity / UNU Publs, 1989/Appendix A). A generációkon belüli méltányosságnak is lehetnek figyelemre méltó aspektusai, így a népek joga természeti erőforrásaikra vagy a szegénység csökkentése, amely – Indira Gandhi kifejezését megismételve – a legnagyobb környezetszennyező. Ebbe az összefüggésbe illeszthető be az ivóvízhez való jog (178.o.) vagy az élelemhez való jog emberi joggá minősítése (ld. Szappanyos Melinda: Víz és Jog. A vízhez való jog érvényesíthetősége az ENSZ keretében /Veszprém 2013/; S. de Vito: The Right to Water: from an Inchoate Right to an Emerging International Norm. Revue belge de droit int. 2012/2 517-564.o.; Ch. Golay: Droit à l'alimentation et accès à la justice /Bruxelles, Bruylant 2011/), amiből – az említett cél elérése érdekében – könnyen el lehet jutni az említett és más javaknak az „emberiség közös örökségére” nyilvánításához. (Pl. M Bedjaoui: Cours général / Rec. des cours, t. 326 (2006)), ami megrendítené a természeti erőforrások hasznosításának jelenlegi nemzetközi jogi rezsimeit, és amelynek megvalósíthatósága – legalább is az 1982. évi tengerjogi egyezmény tapasztalatait figyelembe véve – erősen kétséges. Ezenkívül az így megkonstruált emberi jogok további elméleti és gyakorlati problémákat vetnének fel, amelyek vázolása előtt érinteni kell a generációs elméletet.

c) Az értekezés a környezethez való jogot az un. **harmadik generációs jogok** közé sorolja. (169.o.) (hasonlóan A. Kiss: Droit international. Paris, Pédone 1989, 20. és köv. o.) Eltekintve a generációs elmélet alapvető fogvatékosságától, amelyben bennrejlík, ami sugallja az előző generációnak az újjal való felváltását és amely – mint a gyakorlat mutatja – politikai szempontból a gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosításának vagy a fejlődés célja megvalósításának biztosít prioritást, ezen elmélet ellentmondásait is számba kell venni. Az EJEB gyakorlata – joghatóságának korlátozottsága miatt – csak az 1950. évi római egyezményben szereplő emberi jogokon, elsősorban a magánélet tiszteletben tartásához való jogon (8.cikk) keresztül jutott el a környezethez való jog elismeréséig, tehát első generációs jogot használt egy feltételezett harmadik generációs jog védelmére. Ezek a jogok azonban egyértelműen individuális jogok, a környezethez való jog és más szolidaritási jogok pedig *per definitionem* kollektív jogok. Ebben a vonatkozásban elégnek tűnik emlékeztetni a kisebbségi jogok értelmezésében kialakult szembenállásra, a kollektív kisebbségi jogok tagadására, még ha az őslakosság vonatkozásában az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata, a

fortiori az őslakosság védelméről szóló egyezmény és deklaráció helyt is adnak a tradicionális életforma és annak megfelelő természeti környezet megóvásának. A jelzett ellentét tovább fokozható azzal, hogy míg a klasszikus emberi jogok (és részlegesen a gazdasági, kulturális és szociális jogok is!) az emberi lény lehető legnagyobb szabadságának biztosítására hivatottak, ezzel szemben – mint a Riói Deklaráció *expressis verbis* kimondja (8.elv) – csökkenteni és megszüntetni kellene a nem életképes, azaz nem fenntartható termelési módokat és fogyasztási szokásokat. Igaz, hogy ezt az államok feladatává teszi, nem pedig a környezethez való jog korolláriumaként értelmezhető individuális kötelezettséggént.

d) A környezethez való jog mint emberi jog megítélésének kulcskérdése az, hogy milyen kiindulópontból, milyen elméleti alapról történik igazolása. Ebben a kérdésben Bándi professzor nem ad egyértelmű választ: vegyes megoldást alkalmazva hangsúlyozza az etikai meghatározottságot (164.o.), ami természetjogi megközelítésként értelmezhető (172.o.), ugyanakkor vizsgálja jelenlétét az emberi jogok generális és európai rendszerében (különösen az EJEB esetjogában), ami a jogpozitivisták szemléletének felel meg. A dolog természete szerint az emberi jogok rendszere más módon is értelmezhető: szociológiai megközelítésben könnyű levezetni az ivóvízhez vagy az élelemhez való jog, illetve a fenntartható fejlődés más releváns elemének szükségességét, hozzáátve azt, hogy nehéz azonosságot feltételezni a szükségesség lényegéről, szükségességéről a nemzetközi kapcsolatokban, államokon belül, és az individuum vonatkozásában. Az ideológiai aspektus sem tűnik mellőzhetőnek, ha kétségbe vonjuk – mint ezt a harmadik világ képviselői (ld. Bedjaoui: i.m.) teszik – az emberi jogok univerzalizmusa és annak nyugati értelmezése közti ekvivalenciát, különösen amiatt, hogy ez utóbbi szerint *iunctim* van az emberi jogok, a demokrácia és a jog uralma között (ld. az EJEB ítéletét a sziléziai kisebbségek ügyben). (A „nyugati” szemléletre Bándi prof. is utal, ld. 143.o. és 164.o.) A jogi pozitívizmustól eltávolodó, elszakadó gondolatmenet elvezethet az ún. „human rightism” koncepcióhoz (ld. A. Pellet: „Human Rightism” and international law. – Gilberto Amado Memorial Lecture • Nations Unies, 2000), ami abszolutizálni kívánja az emberi jogok védelmét, az emberi jogok, mindenhatóságát és feltétlen sérthetetlenségét követeli, a célok céljának nyilvánítja, amellyel nemcsak az e tárgyú normák primátusára következhet, de megkérdőjelezi a szuverén államok akaratára épülő nemzetközi jogalkotás és jogalkalmazás módozatait is. Nincs feltétlenül szükség nemzetközi szerződésre vagy az általános nemzetközi jog elveire ahhoz, hogy újabb és újabb emberi jogok jölessenek létre (ld. az előző utalásokat a vízhez vagy élelemhez való jogról) és ezek biztosítása érdekében félre lehet tenni a nemzetközi jog szabályait, pl. a non-intervenció elvét vagy a természeti erőforrások feletti szuverenitás szabályait. A kérdés csak az, hogy a kétségtelenül érzékelhető tendencia mennyire és milyen eredménnyel van jelen a nemzetközi gyakorlatban, illetve milyen következményei lehetnek.

9. Az elővigyázatosság

Eltekintve a természeti erőforrások feletti szuverenitás elvétől és a hasznosításából származó határon túli környezeti hatásokkal kapcsolatos feladatokról vagy felelősségtől (ez utóbbi kifejezés a Riói Nyilatkozat 2. elvének angol szövegén alapul!), az **elővigyázatosság**

közelít leginkább valamilyen környezetvédelmi tárgyú jogi formulához. A Riói Nyilatkozat (15. elv) a környezet védelme érdekében feltételhez kötötten (nagymértékben és lehetőségeik szerint) az államok számára intézkedési kötelezettségeket ír elő azzal a többlettel vagy kiegészítéssel, hogy súlyos vagy visszafordíthatatlan károk kockázatának esetében az abszolút tudományos bizonyosság hiánya nem szolgálhat ürügyként a környezet rombolásának megelőzését célzó hatékony intézkedések megtételének elhalasztására.

Az értekezés áttekinti az elővigyázatosság követelményének fejlődését, megjelenését különböző nemzetközi dokumentumokban, illetve az Európa jogban, különösen az esetjogban, végül arra a nyilvánvalóan korlátozott következtetésre jut, hogy „a Közösség általános jogelvévé vált” (249.o.)

Nemzetközi jogi státusának meghatározása – bár alapvetően e területről származik – is nehezen megkerülhető kérdésnek tűnik. E vizsgálatot két szempontból érdemes megkísérteni: először az elővigyázatosságot magába foglaló nemzetközi szerződések alapján, majd a nemzetközi jog általános szabályai szempontjából.

Számos nemzetközi szerződés, amelyek egy részét az értekezés is említi – utal az elővigyázatosságra a preambulumban vagy az érdemi rendelkezések között, azonban „vezérlő elvként” (sic!), azaz jogi súlyát lefokozva, normatív értékét csökkentve. Így az 1999. évi Rajna védelmi egyezmény 4. cikkében, majd a felek kötelezettségvállalásait tartalmazó 5. cikkben a szokásosan politikai kötelezettségre utaló formulát (*undertaking/engagement*) használva. Bár nem vitatható az, hogy szerződési szöveg jogi kötelezettség vélelmét jelenti (ld. a Nemzetközi Jogi Intézet 1989. évi Cambridge-i határozatának mellékletében található M. Virally által megfogalmazott 7. következtetést), amivel nem juthatunk messze, mert a vélelem a felek szándékának figyelembe vételével (8. következtetés) megdönthető, illetve ez utóbbi hiányában is legfeljebb szerződéses *soft law*-nak tekinthető. Az igazsághoz tartozik, ezért hozzáteendő az, hogy vannak elővigyázatosságot egyértelműen jogi kötelezettségként előíró – de nem környezeti tárgyú - nemzetközi szerződések is, pl. a háború áldozatainak védelméről szóló egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyve (1989.20. tvr.), amely megköveteli az elővigyázatosságot a támadásnál (57.cikk), illetve annak ellenőrzésénél, hogy az új fegyverek összeegyeztethetők-e a humanitárius nemzetközi joggal (36. cikk). Ez utóbbi a környezetvédelmet is magába foglalja. Igaza van tehát Bándi professzornak abban, hogy ki lehet lépni a környezetvédelem köréből. (239.o.)

A XXI. század elején megalapozottnak tűnt az a várakozás, hogy az elővigyázatosság elve az általános nemzetközi jog szokásjogi szabályává válik, ezért *in statu nascendi* szokásjogi normaként emlegetik. Nézetem szerint ez a folyamat nem következett be, mert hiányzik a gyakorlat és nem beszélhetünk *opinio iuris*-ről sem. Az Uruguay folyó menti papírgyár ügyben (Argentina c. Uruguay) a Nemzetközi Bíróság – bár az ideiglenes intézkedést elutasító végzésben még utalt az elővigyázatosság elvére – 2010. évi ítéletében nem látta bizonyítottnak a környezeti károkat, sőt nem volt hajlandó eltérni a bizonyítási teherre vonatkozó hagyományos szabálytól sem. (Ld. Bruhács János: Argentina és Uruguay vitája: a Nemzetközi Bíróság 2010. évi ítélete az Uruguay folyó menti papírgyár ügyében • Jura, 2012. 2. sz. 40-50.o.)

10. Összegzés

Dr. Bándi Gyula: „A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai” c. MTA doktori értekezését jelentős, megalapozott, új tudományos eredményeket tartalmazó munkának tartom. Bár opponensi véleményemben több vonatkozásban kiegészítéseket tettem, fenntartásokat fogalmaztam meg vagy más következtetésre jutottam, ez is a munka értékét bizonyíthatja, mert a téma egyes részeinek újragondolására, továbbfejlesztésére ösztönöz. Az előzőek alapján javaslom a T. Bíráló Bizottságnak, hogy tegyen előterjesztést Bándi Gyulának az MTA doktor cím odaítélésére.

Pécs, 2014. március 12.

Dr. Bruhács János
professor emeritus